

บทคัดย่อ

กว่า 60 ปีมาแล้วที่ในความตกลงระหว่างประเทศเกี่ยวกับการแลกเปลี่ยนสิทธิการบินในการบริการเดินอากาศระหว่างประเทศแบบประจำ ได้มีข้อกำหนดเรื่องสัญชาติของสายการบินว่าสายการบินที่กำหนดของรัฐบาลใดแต่ละฝ่ายที่จะเป็นผู้ใช้สิทธิตามความตกลงนั้นจะต้องมีรัฐหรือคนชาติของรัฐบาลคือถือกรรมสิทธิ์ส่วนสาระสำคัญและควบคุมอย่างมีประสิทธิภาพในสายการบิน (substantial ownership and effective control of airlines) กล่าวคือถือหลักสัญชาติของผู้ถือหุ้นและผู้ควบคุมเป็นจุดเกาะเกี่ยวอันแท้จริง (genuine link) ระหว่างรัฐกับสายการบิน จนส่งผลให้รัฐต่างๆ กำหนดกฎหมายหรือนโยบายภายในว่าสายการบินของรัฐตนที่จะได้รับใบอนุญาตให้ประกอบธุรกิจการบินระหว่างประเทศจะต้องมีคนชาติถือกรรมสิทธิ์และควบคุมสายการบินอย่างแท้จริง เพื่อป้องกันมิให้รัฐบาลอีกฝ่ายสามารถปฏิเสธการใช้สิทธิการบินของสายการบินที่กำหนดของรัฐตนได้ โดยเรื่องกรรมสิทธิ์จะกำหนดโครงสร้างผู้ถือหุ้นในสายการบินโดยกำหนดสัดส่วนการถือหุ้นระหว่างคนชาติและคนต่างด้าว ส่วนเรื่องการควบคุมนั้นมักจะกำหนดจำนวนกรรมการรวมถึงอำนาจการควบคุมที่แท้จริงในสายการบิน

แต่เมื่ออุตสาหกรรมการบินขนส่งทางอากาศเจริญเติบโตขึ้น ประกอบกับกระแสการค้าเสรีที่กำลังมาแรงในยุคปัจจุบัน ทำให้มีการมองว่าการมีข้อกำหนดเรื่องกรรมสิทธิ์และการควบคุมในสายการบินทั้งในระดับความตกลงระหว่างประเทศและในกฎหมายภายในของแต่ละประเทศเป็นเสมือนอุปสรรคสำคัญที่ไม่อาจทำให้เกิดความเสรีในตลาดการบินได้อย่างแท้จริง ดังนั้น ทั้งองค์การระหว่างประเทศและประเทศต่างๆ ที่มีเจตจำนงที่จะให้ตลาดการบินเสรี ได้มีความพยายามที่จะเรียกร้องให้ประเทศต่างๆ ผ่อนคลายความเคร่งครัดจนกระทั่งถึงยกเลิกข้อกำหนดเรื่องกรรมสิทธิ์และการควบคุมในสายการบินไม่ว่าในการทำความตกลงแลกเปลี่ยนสิทธิการบินระหว่างรัฐหรือในกฎหมายภายในของรัฐต่างๆ ก็ตาม เนื่องด้วยการจะจัดข้อกำหนดในด้านนี้เพื่อบรรลุผลในความสำเร็จอย่างแท้จริงนั้น ต้องขจัดข้อกำหนดทั้งในกฎหมายระหว่างประเทศและกฎหมายภายในด้วย แล้วหาจุดเกาะเกี่ยวอันแท้จริงระหว่างรัฐกับสายการบินใหม่ โดยปัจจุบันองค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศได้มีการเสนอให้ใช้หลักสถานประกอบการแห่งใหญ่และการควบคุมเชิงกำกับดูแลอย่างมีประสิทธิภาพ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ผู้เขียนได้ทำการศึกษากฎหมายและนโยบายภายในของประเทศต่างๆ ที่กำหนดเกณฑ์กรรมสิทธิ์และการควบคุมในการพิจารณาสัญชาติของสายการบินทั้งสายการบินที่กำหนดของรัฐตนและสายการบินต่างด้าวที่เป็นสายการบินที่กำหนดของรัฐบาลคือความตกลงเกี่ยวกับการแลกเปลี่ยนสิทธิการบิน พบว่า ประเทศต่างๆ ที่ได้ศึกษามีปัญหาเช่นเดียวกันคือเรื่องการตีความ

คุณสมบัติด้านกรรมสิทธิ์และการควบคุมในสายการบิน เนื่องด้วยความซับซ้อนของโครงสร้างผู้ถือหุ้น และผู้ได้รับประโยชน์ที่แท้จริง รวมถึงผู้ควบคุมสายการบินที่แท้จริงด้วย ส่วนเรื่องกฎหมายที่ควบคุม การประกอบกิจการสายการบินนั้นทุกประเทศได้มีกฎหมายเฉพาะเพื่อควบคุมในเรื่องนี้ ต่างจาก ประเทศไทย ที่ปัญหาสำคัญนั้นเริ่มมาจากการที่ประเทศไทยขาดกฎหมายเฉพาะในเรื่องการประกอบ กิจการสายการบิน กล่าวคือ ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 58 ว่าด้วยการควบคุมกิจการค้าขายอัน กระทบถึงความปลอดภัยและความผาสุกแห่งสาธารณชน ลงวันที่ 26 มกราคม 2515 ที่ใช้เป็น กฎหมายแม่บทที่ควบคุมการประกอบกิจการสายการบินอยู่นั้น ไม่ได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์ที่ชัดเจน เกี่ยวกับการประกอบกิจการสายการบินไว้ ทำให้เกิดความติดขัดในหลายๆด้าน เช่น การกำหนดเกณฑ์ การพิจารณาสัญชาติของสายการบินที่อาจเกิดการแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้ง่าย ปัญหาการปรับใช้ กฎหมายในกรณีที่สายการบินมีคุณสมบัติไม่สอดคล้องกับข้อกำหนดเรื่องสัญชาติของสายการบิน ผู้มี อำนาจตรวจสอบคุณสมบัติด้านกรรมสิทธิ์และการควบคุมในสายการบิน ฯลฯ ดังนั้น ผู้เขียนจึงได้ เสนอแนะให้มีกฎหมายเฉพาะเกี่ยวกับการประกอบธุรกิจสายการบิน โดยให้มีหมวดหนึ่งเกี่ยวกับการ ออกใบอนุญาตให้ประกอบธุรกิจ ซึ่งได้รวมข้อกำหนดเรื่องสัญชาติของสายการบินไว้สำหรับสายการ บินที่จะประกอบธุรกิจการบินระหว่างประเทศด้วย เพื่อให้เกิดความสะดวกในการปรับใช้กฎหมาย และ เพื่อให้ง่ายต่อการพัฒนาธุรกิจการบินไปในทางที่เหมาะสมกับธุรกิจด้านนี้โดยเฉพาะ